

主动审查的法律规定和实践发展历程回顾

张淑宁

主动审查,又称依职权审查,是指审查主体依据法律、法规赋予的职权,主动对报送备案的规范性文件是否存在与上位法相抵触、明显不当等问题进行研究、判断,并区分不同情形加以处理。主动审查是备案审查最早采取的工作方式,随着对其认识的不断深化,主动审查的工作力度得到不断加强。

主动审查实践起源

全国人大常委会的备案审查制度开始于1979年。1979年地方组织法规定,“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在和国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下,可以制订和颁布地方性法规,并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”地方组织法颁布后,各省、自治区、直辖市开始制定地方性法规,全国人大常委会的备案审查工作开始了探索。

全国人大常委会办公厅对1979年11月至1982年6月底收到备案的296件地方性法规进行了审查,并在1982年8月举行的五届全国人大常委会第十四次会议上,将《对省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会报送备案的地方性法规的审查意见》印发常委会组成人员审阅,大家同意这个审查报告。办公厅将审查意见反馈制定机关。这是全国人大常委会首次审查地方性法规。

1982年宪法为备案审查提供宪法依据和制度前提

宪法第八十九条规定,国务院根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。宪法第一百条规定,省、自治区、直辖市人大及其常委会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,并报全国人

大常委会备案。宪法第六十七条规定,全国人大常委会行使下列职权:(七)撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令;(八)撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。

上世纪八、九十年代,备案审查的通常做法是:对备案的地方性法规,由全国人大常委会办公厅秘书局登记后,交由专门委员会研究,如有意见,由办公厅转有关地方人大常委会处理,或由专门委员会向常委会提出报告。据统计,1993年至1997年,报送全国人大常委会备案的地方性法规3692件,各专门委员会经审查发现与宪法、法律相抵触的地方性法规93件。1993年至2004年,全国人大常委会有关部门每年都对地方性法规进行审查,对存在问题的法规作了相应处理。

2000年制定的立法法没有明确规定主动审查方式

由于备案的地方性法规数量多,审查任务繁重,在2000年立法法制定时,有意提出改变主动审查方式。2000年3月,九届全国人大三次会议审议通过立法法,第五章“适用与备案”规定了依申请审查方式:国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人大常委会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的要求,由常委会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。其他国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人大常委会书面提出进行审查的建议,由常务委员会工作机构进行研究,必要时,送有关的专门委员会进行审查,提出意见。立法法没有明确规定主动审查方式。2000年10月,九届全国人大常委会第三十次委员长会议通过《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》,对立法法规定的审查程序进行细化和完善,也没有规定主动审查的内容。

2015年立法法修改前的主动审查工作

2003年,十届全国人大常委会第六次委员长会议对《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》进行了修改,规定“专门委员会对备案的法规认为需要审查的,可以提出书面的报告,经常委会办公厅、法工委研究,报秘书长同意后,进行审查。”工作程序增加对备案法规有选择地进行主动审查的程序,审查工作实行依申请审查与主动审查相结合的方式。2005年,十届全国人大常委会第四十次委员长会议修改该工作程序,并通过《司法解释备案审查工作程序》。这两个工作程序为主动审查工作的开展提供了更具操作性的依据。2006年,十届全国人大常委会第二十三次会议通过监督法。监督法设“规范性文件的备案审查”一章,在法律层面将司法解释纳入备案审查范围。

2004年5月,全国人大常委会法工委法规备案审查室成立,其职责包括:对公民等提出的违宪违法审查建议提出意见;开展法规、司法解释的审查工作;研究法律实施中需要由宪法和法律解释的问题并提出意见等。法规备案审查室下设两个处,其中,二处负责对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、特区法规以及司法解释进行主动审查研究。法规备案审查室成立后即探索对行政法规、司法解释逐件开展主动审查,对地方性法规开展有重点的主动审查,并逐步形成制度化、常态化。

从法律层面对主动审查进行规定

党的十八大以来,党中央高度重视备案审查工作。2013年,党的十八届三中全会提出要“健全法规、规章、规范性文件备案审查制度”。2014年,党的十八届四中全会提出,“加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件,禁止地方制发带有立法性质的文件。”2015年,中央办公厅印发了相关文件,首次提出“有件必备、有备必审、有错必纠”的备案审查工作要求。

2015年3月,立法法修改,将第五章



► 1982年12月4日,五届全国人大五次会议通过的现行宪法明确界定和划分了中央和地方、国家权力机关和行政机关的立法权限,规定全国人大及其常委会制定法律,国务院制定行政法规,地方人大制定地方性法规,确立了统一分层次的立法体制。这些规定为备案审查制度的形成提供了明确的宪法依据。图为五届全国人大五次会议大会会场。

◀ 1979年,五届全国人大二次会议通过地方组织法,赋予地方国家权力机关立法权,在当时提供了人大开展备案审查工作的最初依据和框架,构成了今天规范性文件备案审查制度的雏形。图为五届全国人大二次会议分组审议现场。

更名为“适用与备案审查”,在第九十九条依申请审查条文后增加一款,规定:“有关的专门委员会和常务委员会工作机构可以对报送备案的规范性文件进行主动审查。”这从法律层面第一次明确规定了主动审查,丰富了审查方式。

党中央的部署要求和立法法的修改推动了主动审查工作的发展。据统计,2013年至2017年十二届全国人大期间,法工委对报送备案的60件行政法规、128件司法解释逐件进行主动审查研究,审查发现5件司法解释存在与法律不一致等问题,及时研究提出处理意见。例如,2015年6月,审查发现民事诉讼法司法解释中有关拘传原告和被执行人的规定与民事诉讼法的规定不一致,经反复沟通,制定机关已作出妥善处理。

实现主动审查全覆盖

2017年,党的十九大报告提出要加

强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。2018年1月,习近平总书记在全国人大常委会第二次全体会议上提出,“要健全备案审查制度,所有的法规规章、司法解释和各类规范性文件出台后都要依法纳入备案审查范围。全国人大常委会的备案审查工作,当然就包括审查有关规范性文件是否存在不符合宪法规定、不符合宪法精神的内容,要加强和改进这方面的工作。”

党的十九大以后,逐步探索对报送备案的地方性法规、自治条例和单行条例、特区法规等逐件开展主动审查。自2017年始,全国人大常委会每年听取和审议备案审查工作情况报告。在听取和审议工作情况报告制度的推动下,基本做到法规、司法解释逐件主动审查。2018年法规备案审查室对报送备案的1238件法规、司法解释逐件进行主动审查,2019年对报送备案的1485件法规、司法解释逐件进行

主动审查,2020年对报送备案的1269件法规、司法解释逐件进行主动审查,2021年对报送备案的1862件法规、司法解释逐件进行主动审查,2022年对报送备案的1146件法规、司法解释逐件进行主动审查。

2023年3月,立法法第二次修改。修改后的立法法第一百零九条规定,“全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构可以对报送备案的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等进行主动审查,并可以根据需要进行专项审查。国务院备案审查工作机构可以对报送备案的地方性法规、自治条例和单行条例,部门规章和省、自治区、直辖市的人民政府制定的规章进行主动审查,并可以根据需要进行专项审查。”立法法的修改进一步明确全国人大常委会主动审查的范围,并且规定了国务院备案审查工作机构开展主动审查的范围。

(来源:中国人大网)



我和代表报的故事

亦师亦友 愈久弥香

张体辉 湖北省竹溪县人大常委会

2007年,我从湖北省竹溪县人事局调入县人大常委会,任秘书科科长,那时的我,对人大工作知之甚少,为了使自己更快地进入工作角色,熟悉人大业务,我在众多的报刊里找到了她——《人民代表报》。从此,她就像久违的故人,陪伴着我左右。

初识《人民代表报》,被她齐全的栏目所吸引,既有时政新闻、综合消息,也有代表故事、理论文章等,每一个栏目都值得我认真阅读,每篇文章都值得我去细细品味。读时政,提升政治素养;读消息,了解工作动态;读代表故事,学习写作方法;读理论文章,在工作中运用。学习增长才干,经过一段时间的学习,我熟练掌握人大工作的程序,悟出了一些写好人大新闻的方法。于是,我结合工作实践,把县人大的工作动态、创新做

法、工作心得记录下来,整理成文,反复打磨后,向《人民代表报》投稿。我撰写的《人大代表要有“三力”》《坚持五个五,开创人大工作新局面》《竹溪县免费为代表体检并建健康档案》《尊重代表主体地位,促进代表依法履职》等文章先后在人民代表网上发表,给了我信心和力量。勤于练笔,笔耕不辍,功夫不负有心人,在2010年8月17日,代表报第三版刊登了我的文章《审议发言切忌讲“四话”》,看到自己的名字出现在报纸上,激动的心情难以言表,我也在心里暗下决心,一定要写出更多好文章,更好地宣传竹溪人大。

我的文章能在《人民代表报》上发表,所产生的鼓舞力量是巨大的。这件事情,激起了我写稿投稿的热情,在认真阅读学习别人文章谋篇布局的同时,我利用业余时间写稿,宣传竹溪人大的工

作,10余年来,先后有几十篇文章被《人民代表报》采用。当然,比起发表文章更重要的是,《人民代表报》给我提供了一个努力向上、积极奋进的重要平台。正是因为我撰写的文章常常见诸报端,也因此成了机关里的“名人”“能人”,得到同事们的肯定,受到领导的赏识,从秘书科科长到办公室副主任,又从办公室副主任到代工委主任……岗位不断变化,但始终没有改变的是我不断地向《人民代表报》写稿投稿的习惯。

在这些文章发表的背后,我要感谢《人民代表报》的编辑老师,每次文章发表后,我都能在报纸上看到编辑老师们对我所投稿件的细心修改,一些字句的改动慢慢品读后发现处理得恰到好处,令我心生感激,督促我不断地成长进步。《人民代表报》是我的恩师,更是



我的挚友,十六年,弹指一挥间,但十六年来建立的深厚情谊,我将始终珍惜,如同一壶陈酿老酒,陪伴愈久愈是香醇。

风雨同舟 追梦共行

马占奎 河南省鲁山县人大常委会



说起我和《人民代表报》的故事,不是一个,而是一串。“新兵”“抢白”“顶头上司”。我是一个不善言辞的人,在河南省鲁山县人大

委员会办公室还是两年“新兵”的时候,竟敢“抢白”我的顶头上司。那是1988年国庆节后的几天,散发着墨香的《人民代表报》创刊号飞越千山万水来到了鲁山县。我第一个从邮递员手中把《人民代表报》接了过来,先捧在手中,而后久久地护在胸前。当时的办公室主任见状,打趣我道,怎么突然有点“傻冒”,上班可要注意仪表形象。我对他说:“您不懂一个喜好‘爬格子’的人的心情,我可是极爱这份油墨飘香的报纸!”

稿子入选《精选头条赏读》。起初,我不断向《人民代表报》投稿,总是“泥牛入海无消息”。后来,《人民代表报》编辑老师不断给我寄来回信,每一封都在原稿上提出具体修改意见。寄出的稿子原本是黑漆漆的方块字,寄回的

稿子则是红彤彤一片。我知道那殷殷的红,是编辑老师爱护作者的一片赤诚之心。多年的努力,也让我成绩斐然,我成为《人民代表报》特邀通讯员和优秀通讯员;所写的稿件,有三篇上了《人民代表报》头版,其中一篇还入选报社2004年6月31日出版发行的《精选头条赏读》。

权力机关兴师动众送“大礼”。10年前,县里换届选举后的一个下午,办公室主任和选工委主任突然说道:“明天咱们分下乡!给各乡镇送份大礼!”大家一愣,在反腐倡廉风正劲的时候,送什么大礼?很快,大家就反应过来,拍胸脯说:是送《人民代表报》啊!于是,我们立即把保存的《人民代表报》集中起来,用红绳捆起,于翌日送到各乡镇人大手中。当时,我看到有些乡镇人大负责人

的眼中闪过激动的光。他们说:“人大换届后,咱这里来了不少新人。这‘大礼’,能使他们尽快进入角色。”

眼下,我已退休。但是,我依旧割舍不下县人大宣传工作,尤其是和《人民代表报》的深厚情谊。期间,县人大常委会经常邀请我旁听常委会会议,跟随代表视察、服务人代会及其他活动,我也积极参与报道新时代县人大新担当、新作为。与此同时,我还加入了《人民代表报》河南通讯员微信群,并与编辑老师们加强联系,在投稿与改稿的来往中,进一步加深了与《人民代表报》的情谊,坚定了我要继续做好人大宣传工作的决心和信念。

35年风雨同舟,35年追梦共行!《人民代表报》,我永远的良师益友。一个“老人大”将和您一路前行,永不分离!

孙晓屏(云南)

网络上流行一句灰色幽默语:“世界上最遥远的距离,是你在玩手机,而你却在玩手机。”放眼望去,公交车站、人行道上都有人低头玩手机。上至银发老人,下至穿着尿不湿的孩童,玩起手机来都难以控制。很多人没时间锻炼,没时间亲子娱乐和陪伴尽孝,却有大把的时间对着手机傻笑。他们不再愿意,甚至没有能力与身边人交流,而是沉迷于和素未谋面在网络另一端的“朋友”谈天说地。

诺贝尔文学奖获得者莫言在其公众号里说道:“影视剧只是一个阶段性的现象,读书才是更值得做和最应该做的事。”一语惊醒梦中人。在过去的2023年,我自己基本没怎么读书,一年之中,只到云南省楚雄彝族自治州禄丰市图书馆借过唯一一本《读者》合订本,前前后后看了大半年才粗略看完,就连儿子都批评我,拿起书就就睡,刷视频刷到不会累。

为什么看书总是犯困,而玩手机就不会累?我在知乎上找到了具有“技术含量”的答案:因为看书需要思考,而玩手机不需要动脑!玩手机,就好比有人陪你聊天,它的反馈很及时;而读书就好比与人面对面聊天,自己说了半小时,听众才回你一句,其反馈信息少,因此玩手机比读书更有趣。

最近,因眼睛不适到医院就医,医生只是进行了初步检查,就斩钉截铁地告诉我:你这是典型的干眼症!今后要少玩手机,少看电视、电脑,特别是夜晚光线没有白天强,更要注意!就医结束,看着处方上“干眼症确诊”几个字,思绪万千,彷徨悔恨之情涌上心头。小时候,为了保护视力,爸妈总是让我晚上少看书,还省吃俭用让我补充营养,但过去看的书很多,视力也没下降多少;而近年来,自己读的书越来越少,而视力却呈加速度下降。

元旦假期,认真总结过去的一年,因为读书少,带来的便是心灵的空虚,知识的匮乏,能力的恐慌;因为读书少,视野和眼界变得狭窄,在工作生活中更容易动怒;因为读书少,玩手机的时间多了,与人沟通交流的时间少了;因为读书少,思想变得消极,思维变得迟钝,解决问题的办法少了……

确定思痛,下定决心,与家人约定,新年伊始少玩手机、多看书。到书架翻出尘封已久的《纳兰词》认真阅读。用情,体会纳兰性德通过文字寄托的思念与落寞;用心,感悟生活的不易与生命的真谛。“山一程,水一程,身向榆关那畔行,夜深千帐灯。”人生路漫漫,何曾有坦途;人事有代谢,往来成古今。流水过往,一去不返,青春易逝,容颜易老,唯有在书的世界里,亮着星星点点的灯,让人寂静欢喜。

想要除去田野里的荒草,最好的办法是种上庄稼。同样,想要除去心灵的荒草,最好的办法就是学思践悟。读书,能拓宽灵魂的广度和宽度,能在跌宕起伏的生活中拥有处变不惊的强大内心;读书,是为了成为一个有温度、懂情趣、会思考的人,因为,你读过的书其实早已融进你的血液,你现在的的气质里,藏着走过的路、读过的书,只要一个触动点,思维和灵感就会喷涌而出。

脚步不能丈量的地方,文字可以;眼睛看不到的地方,文字可以。笛卡尔说过:“读一本好书,就是和许多高尚的人对话。”新年伊始,让我们接续营造好“书香人大”良好氛围,放下手机,大家一起多读书、读好书!

新年伊始 阅读先行

